

Union Patronale Suisse
Case postale
8032 Zurich

Lausanne, le 15 janvier 2004
S:\COMMUNIPOLITIQUE\Position\2003\POL0353.DOC
REJ/rf

***Procédure de consultation sur le 1^{er} rapport partiel de la Commission d'experts
« Surveillance intégrée des marchés financiers »***

Madame, Monsieur,

Nous avons bien reçu votre courrier du 12 novembre 2003 à propos du sujet mentionné sous rubrique et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Introduction

Il n'est pas nécessaire d'évoquer l'importance du secteur financier pour l'économie de notre pays, ni de rappeler que ce sont essentiellement son succès et son dynamisme qui lui ont valu les quelques « attaques » subies ces dernières années. Il n'est pas envisageable, que la place financière suisse ne dispose pas d'un système de surveillance moderne et efficace, à même de garantir le maintien de sa position et de sa réputation.

A première vue, dans ce contexte, l'idée même d'une réunion des organes actuels de contrôles des différents acteurs financiers peut paraître intéressante. En effet, comme relevé dans le rapport partiel du groupe d'experts, des synergies manifestes semblent exister entre les activités de la Commission fédérale des banques (CFB), celles de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), ainsi que celles d'autres entités qui pourraient également, à terme, être intégrées au sein d'une organisation en charge de la surveillance fédérale des marchés financiers (FINMA). Celle-ci pourrait certainement tirer parti des compétences ainsi réunies, réduire certains doublons existants et profiter d'une plus grande transparence dans l'échange d'information. Par ailleurs, on peut également imaginer que les entreprises soumises à la surveillance de la FINMA bénéficieraient de ce rapprochement en matière de transferts de connaissances et de compétences ou de simplifications organisationnelles.

Toutefois, à y regarder de plus près, un certain nombre de points soulevés par le travail du groupe d'experts méritent d'être éclaircis ou nuancés.

Situation du marché

Nous ne partageons que partiellement l'avis du groupe d'experts pour ce qui est de la situation du marché, présenté comme « composé de quelques acteurs actifs aussi bien dans les domaines de la banque (sous surveillance de la CFB) et de l'assurance (sous la tutelle de l'OFAP) ». On relève que, si cette tendance était bel et bien effective dans les années huitante et nonante, la plupart des groupes actifs dans le domaine de la « bancassurance »,

au niveau mondial, pratiquent actuellement une stratégie inverse. En effet, on constate que ces conglomérats financiers opèrent un recentrage de leurs activités sur l'un ou l'autre des deux domaines, suivant leur histoire. Cette tendance se vérifie également auprès des acteurs helvétiques de ce secteur. Dès lors on peut se demander quel apport réel une telle structure intégrée offrira aux entreprises actives sur ces marchés, si ce n'est une plus grande pression des contrôleurs.

Implications financières

Sous certaines conditions, nous pouvons nous rallier aux arguments avancés de rationalisation et de gain d'efficacité, qui motivent la création de cette surveillance intégrée, en supprimant quelques doublons et en rassemblant, sous un même toit, des compétences en définitive assez similaires en gestion et en finance. Il importe toutefois de veiller à ce que ces économies se réalisent exclusivement sur les activités administratives des entités fusionnées et non sur les activités de surveillances à proprement parler. Bien qu'on puisse facilement imaginer les difficultés d'un rapprochement entre la CFB et l'OFAP, en termes de culture d'entreprise entre autres, il ne serait pas acceptable que la qualité et le sérieux des opérations de surveillance menées par la future entité s'en ressentent sous prétexte de moyens plus limités.

Structure juridique

Nous relevons amèrement que les experts, s'ils reconnaissent le besoin d'une institution offrant un cadre de travail souple, efficace et proche du marché pour le personnel concerné, n'ont pas osé pousser leur raisonnement au-delà des possibilités offertes par le cadre de l'administration. Cette vision, quelque peu réductrice, conduit donc à proposer, comme statut juridique de la FINMA, celui de l'établissement de droit public, une forme qui, contrairement à l'avis du groupe d'experts, n'apporte qu'une piètre réponse en termes de réalisation opérationnelle, notamment lorsque ce changement s'accompagne d'un regroupement d'entités variées comme des offices fédéraux et des organismes plus autonomes. Cette mise en œuvre plutôt ardue est observable auprès de la plupart des établissements créés ces dernières années. De plus ces établissements doivent par la suite évoluer dans un contexte où le public ne sait jamais vraiment s'il a à faire à un partenaire privé ou non et quelles sont dès lors les règles du jeu applicable.

Le premier exemple de solution hybride qu'une telle forme juridique engendre concerne le personnel : s'il est tout à fait correct de devoir assurer une rémunération aux conditions du marché au personnel de la FINMA - dans le souci de s'assurer les services des meilleurs -, on ne saurait admettre de leur accorder un statut différent de celui qu'offre l'économie privée. Nous contestons donc la proposition d'établir un statut spécial « sur mesure », tout en admettant qu'une simple application de la Loi sur le personnel de la Confédération consisterait en une alternative peu, voire pas satisfaisante *in fine*.

De plus, nous nous étonnons encore du postulat posé, stipulant implicitement que la FINMA, pour exercer la puissance publique que présuppose son mandat, doit être une institution étatique ou semi-étatique. Il ne nous paraît de loin pas indispensable d'appartenir aux cercles de l'administration pour exercer cette dite puissance publique et nous refusons ce postulat. Les Chambres de commerce et d'industrie cantonales sont la parfaite démonstration de son absence de justification, elles qui, associations strictement privées, exercent cette puissance publique pour ce qui traite de la détermination et de l'examen des preuves de l'origine des marchandises dans le domaine de l'origine autonome au terme de l'Ordonnance fédérale sur l'origine de 1984 (OOr). Dès lors, compte tenu de ce qui précède, pourquoi, plutôt que de tenter de mettre sur pied une solution semi-étatique boiteuse, ne

pourrait-on pas envisager de confier, selon des conditions clairement établies, le mandat d'assurer la surveillance intégrée (ou non) des marchés financiers suisses à un organisme privé ?

A ce titre, nous nous permettons de rappeler que l'action de l'Etat ne peut contribuer que subsidiairement à la protection de la renommée de la place financière helvétique et la stabilité du système financier de notre pays, car ce sont en première ligne les acteurs de la place financière - des acteurs privés -, soumis à la surveillance, qui en portent la responsabilité.

Incidences d'une surveillance intégrée

Il nous semble que la mise sur pied d'une structure intégrée de surveillance pourrait avoir une incidence sur le volume des contrôles effectués. Cette situation pourrait être dommageable à notre économie, tant il est vrai de penser que plus les contrôles sont lourds et consomment des ressources dans les entreprises, plus l'activité de ces dernières s'en ressent et plus notre économie peinera à retrouver le chemin de la croissance.

De surcroît nous craignons également qu'une telle structure ne participe activement à l'inflation législative que vit notre Etat. A nos yeux, la FINMA devra impérativement veiller à procéder à un échelonnement approprié d'après la taille et l'activité des acteurs du marché, sous peine de voir ceux-ci disparaître, noyés sous un arsenal juridique toujours plus compliqué. Un échelonnement, déjà mis en œuvre parfois dans la pratique, qui s'écarte du concept des mesures standards s'appliquant à toutes les entreprises, devra être introduit lors de la promulgation de toute nouvelle loi ou ordonnances concernant la surveillance des marchés financiers.

Conclusion

Nous reconnaissons qu'une intégration de la Commission fédérale des banques, de l'Office fédérale des assurances privées, ainsi qu'à terme, d'autres entités peut apporter des gains d'efficacité et réduire certains doublons, en matière administrative notamment, limitant de fait les coûts des opérations de surveillance. Nous soutiendrons donc toute démarche visant au même but, mais participant activement à la réduction de la taille de notre Etat et à la « déflation » législative de son administration.

En revanche, pour les différentes raisons évoquées précédemment, nous ne souscrivons pas à l'idée présentée dans le rapport du groupe d'experts de créer une entité unique chargée de la surveillance intégrée des marchés financiers sous la forme d'un établissement de droit public.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Régis Joly
Sous-directeur